

DISKRESI DAN PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Lutfil Ansori

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

E-mail: fil.ansori@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui batas-batas penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bentuk pertanggungjawabannya manakala terjadi penyimpangan hukum. Sebagai negara yang menganut ajaran *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat. Diskresi ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Penggunaan kewenangan diskresi oleh Pejabat Pemerintahan hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/mendesak demi kepentingan umum. Rambu-rambu dalam penggunaan diskresi adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Sedangkan pertanggungjawaban atas keputusan diskresi dibedakan menjadi dua, (1) sebagai tanggung jawab jabatan, dan (2) sebagai tanggung jawab pribadi. Sebagai tanggung jawab jabatan, apabila bertindak untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*) yang di dalamnya tidak ada unsur maladministrasi. Sebagai tanggung jawab pribadi, apabila dalam penggunaan wewenang tersebut terdapat unsur maladministrasi.

Kata kunci: Diskresi, Pertanggungjawaban, Pejabat Pemerintahan

Abstract

This paper aims to determine the limits of the use of discretion in governance and its responsibility when there is a deviation of the law. As a welfare state, the principle of legality alone is not enough to be actively involved in serving the interests of the community. This discretion emerged as an alternative to fill the shortcomings and weaknesses in the application of the principle of legality (wetmatigheid van bestuur). The use of discretionary powers by government officials can only be done in certain cases where the legislation in force does not set or because the existing regulations governing something is not clear, and it is done in an emergency / urgent in the interest of public. Bounds in the use of discretion is the General Principles of Good Governance (AUPB). While responsibility for discretionary decisions is divided into two, (1) as the responsibilities of office and (2) as a personal responsibility. As the responsibilities of office, when acting for and on behalf of the office (ambtshalve) in which there is no matter of maladministration. As a personal responsibility, if the use of these powers are matters of maladministration.

Keywords: Discretion, Responsibility, Government Officials

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau *public service*.

Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi negara diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.¹ Dengan diberikannya kebebasan bertindak (diskresi) kepada administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan *welfare state* diharapkan kesejahteraan masyarakat benar-benar tercipta. Karena pada prinsipnya Badan/Pejabat administrasi pemerintahan tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya.

Diskresi pada awalnya muncul di Belanda. Pada awal kemunculannya sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa akibat dari diskresi tersebut akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, tahun 1950 *Panitia de Monchy* di Netherland membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Pada mulanya timbul keberatan dari pejabat-pejabat dan pegawai-pegawai pemerintah di Netherland karena ada kekhawatiran bahwa Hakim atau Pengadilan Administrasi kelak akan mempergunakan istilah itu untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil pemerintah. Namun, keberatan demikian sekarang ini telah lenyap ditelan masa karena telah hilang relevansinya.²

Namun demikian, kebebasan bertindak atas dasar diskresi yang dilakukan oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan bukan tanpa batas. Kebebasan tersebut dibatasi oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sehingga diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Tetapi apabila terjadi penyimpangan hukum atas keputusan diskresi tersebut yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat, maka keputusan diskresi tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan. Hal ini sesuai dengan

¹ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 73

² *Ibid.*, hlm. 105

prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban.³

Dari uraian tersebut, maka yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah 1) bagaimana penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dan 2) bagaimana bentuk pertanggungjawaban pemerintah atas keputusan diskresi manakala terjadi penyimpangan hukum yang mengakibatkan kerugian masyarakat.

B. PEMBAHASAN

1. Konsepsi Diskresi

Dalam konsepsi negara hukum modern, diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu (*inherent aan het bestuur*), sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.⁴

Diskresi sendiri diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).⁵

Pengertian diskresi menurut Kamus Hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.⁶ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi mengartikan diskresi sebagai keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, atau adanya stagnasi pemerintahan.⁷

Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang menurut pendapat sendiri.⁸ Selanjutnya dijelaskannya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang-Undang untuk mengatur segala macam kasus posisi

³ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 51

⁴ Ridwan, *Tiga Dimensi... op. cit.*, hlm. 80 – 81

⁵ *Ibid.*

⁶ JCT Simorangkir dkk., *Kamus Hukum*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2008, hlm. 38

⁷ Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁸ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 82

dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu, perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara.

Sedangkan Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.⁹ Sedangkan Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.¹⁰

Freies ermessen ini digunakan terutama karena; *pertama*, kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis; *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir. Kebebasan diskresi tersebut adalah kebebasan administrasi yang mencakup kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*). Kebebasan interpretasi mengimplikasikan kebebasan yang dimiliki organ pemerintah untuk menginterpretasikan suatu undang-undang. Kebebasan mempertimbangkan muncul ketika undang-undang menampilkan dua pilihan (alternatif) kewenangan terhadap persyaratan tertentu yang pelaksanaannya dapat dipilih oleh organ pemerintahan. Sedangkan kebebasan mengambil kebijakan lahir ketika pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada organ pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.¹¹

Kebebasan mempertimbangkan ini ada yang bersifat subjektif dan bersifat objektif. Kebebasan mempertimbangkan yang bersifat subjektif (*subjectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki itu dilaksanakan. Sedangkan kebebasan mempertimbangkan yang bersifat objektif (*objectieve beordelingsruimte*) yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia akan menjadi peraturan kebijakan.¹²

Konsekuensi logis dari adanya kewenangan *freies ermessen* ini, pemerintah diberi kewenangan *droit function*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, namun bukan berarti pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan yang

⁹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 3

¹⁰ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 41

¹¹ Ridwan, *Tiga Dimensi... op. cit.*, hlm. 81 – 82

¹² *Ibid.*

diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum.¹³

Berdasarkan doktrin-doktrin hukum tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

2. Batas-batas Penggunaan Diskresi

Untuk melihat batas-batas penggunaan diskresi dapat melihat rumusan di dalam Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.¹⁴ Rumusan pokok pasal tersebut memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dari rumusan tersebut terlihat bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.

Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika kebijakan itu nyata-nyata

¹³ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-6, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 47

¹⁴ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan:

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).¹⁵ Sedangkan penggunaan diskresi dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila menggunakan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.¹⁶ Tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk meluncurkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.¹⁷

Selanjutnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tersebut berarti bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bukan hanya akan memberi batas-batas penggunaan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi Pemerintahan, akan tetapi juga mengatur mengenai pertanggungjawaban Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan terhadap penggunaan diskresi yang tidak hanya bersifat pasif dalam arti menunggu adanya gugatan dari masyarakat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, akan tetapi juga bersifat aktif dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan diskresi kepada Pejabat atasannya mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya diskresi itu sendiri dan di dalam penjelasannya disebutkan bahwa pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.

Meskipun didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak mengatur sanksi apabila ketentuan keharusan melapor kepada atasannya tersebut tidak dilaksanakan, tetapi paling tidak dengan dijadikannya batas-batas penggunaan diskresi sebagai suatu norma yang mengikat, maka hal tersebut sudah cukup untuk menghindari dilaksanakannya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan, sebab tujuan utama dari normatifisasi adalah menciptakan dan menjadikan Hukum Administrasi Negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum, baik bagi warga negara maupun administrasi negara.¹⁸

¹⁵ Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, hlm. 4 – 5

¹⁶ Lihat Pasal 31 dan 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁷ Lihat Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁸ Rusli K. Iskandar, *Normatifisasi Hukum Administrasi Negara*, dalam SF Marbun dkk, *Dimensi- Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 187

Menurut Anna Erliyana, penggunaan *freies ermessen* oleh Badan/Pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidak terlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.¹⁹

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa penggunaan kewenangan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/mendesak demi kepentingan umum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut²⁰:

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Berdasarkan doktrin dapat disimpulkan bahwa keadaan mendesak adalah suatu keadaan yang muncul secara tiba-tiba menyangkut kepentingan umum yang harus diselesaikan dengan cepat, dimana untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum. Sedangkan pengertian kepentingan umum menurut penjelasan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya masih memungkinkan peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral menafsirkan arti kepentingan umum pada bidang tertentu

¹⁹ Anna Erliyana, “Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998”, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 138

²⁰ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi... op.cit.*, hlm. 117

sepanjang bukan mengenai kepentingan orang-orang atau kelompok/golongan tertentu saja melainkan berlaku secara luas.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberi penegasan batas ruang lingkup penggunaan diskresi oleh Pejabat Pemerintahan meliputi:²¹

- a. pengambilan keputusan atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan atau Tindakan;
- b. pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan keputusan atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

3. Diskresi sebagai Instrumen Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Di dalam melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) Pejabat/Badan administrasi pemerintahan memiliki instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintah yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan tersebut, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan, mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya²².

Produk hukum dari Badan/Pejabat administrasi pemerintahan yang berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*Beschikking*), sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut peraturan (*regeling*). Adapun perizinan (*vergunning*) merupakan suatu bentuk pengecualian dari larangan yang terdapat dalam suatu peraturan. Instrumen pemerintahannya dituangkan dalam bentuk peraturan mengenai izin atas hal tertentu, sedangkan landasan pelaksanaan/operasional bagi masyarakat atau badan/pejabat administrasi pemerintahan adalah berupa keputusan administrasi pemerintahan mengenai izin atas hal tersebut.

Sedangkan peraturan kebijakan (*beleid regels*), adalah merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri atas dasar prinsip *freies ermessen*²³. Artinya ketika *freies ermessen* atau diskresi ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia menjadi peraturan kebijakan, yakni peraturan

²¹ Lihat Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2002, hlm. 95

²³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 25

umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung.

Artinya, peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya. Dalam hal ini, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah sarana hukum tata usaha negara yang bertujuan mendinamisir keberlakuan peraturan perundang-undangan²⁴.

Dengan diberikan kewenangan untuk membuat peraturan kebijakan (*beleid regels*) yang berdasar pada prinsip *freies ermessen* tersebut, sesungguhnya merupakan implikasi dari negara kesejahteraan (*welfare state*). Karena sebagai negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau *public service*. Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif²⁵.

Dengan adanya *freies ermessen* ini berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara, sebagai badan eksekutif. Jadi supremasi badan legislatif diganti oleh supremasi badan eksekutif²⁶ karena administrasi negara melakukan penyelesaian masalah tanpa harus menunggu perubahan undang-undang dari badan legislatif²⁷. Hal tersebut karena pada prinsipnya Badan/Pejabat administrasi pemerintahan tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya.

Seringkali ditemui dalam praktik keputusan diskresi itu dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri. Dalam hal ini Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai keputusan (*beschikking*), dan peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*)²⁸. Oleh karena satu produk hukum

²⁴ Julista Mustamu, "Diskresi... *op. cit.*, hlm. 4

²⁵ Patuan Sinaga, *Hubungan antara kekuasaan dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 73

²⁶ A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2000, hlm. 46

²⁷ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 42

²⁸ Anna Erliyanna, "Keputusan Presiden... *op. cit.*, hlm. 131

berupa Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua hal sebagaimana disebut diatas, maka konsekuensinya adalah bahwa untuk menguji suatu Keputusan Presiden tidak dapat dilihat pada nomenklaturinya saja, akan tetapi harus dilihat materi muatannya apakah sebagai keputusan (*beschikking*), atau peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy*), sebab secara substansi pengujiannya akan berbeda. Peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*). Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diarahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu uji adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang baik²⁹.

Adapun secara keseluruhan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan diskresi adalah³⁰:

- a. Presiden;
- b. Para Menteri atau Pejabat setingkat Menteri;
- c. Panglima TNI dan Kepala Staf Angkatan Darat, Laut dan Udara;
- d. Kepala Kepolisian Negara;
- e. Ketua Komisi/Dewan dan Lembaga setara;
- f. Gubernur;
- g. Bupati dan Walikota;
- h. Pejabat Eselon I di Pemerintah Pusat dan Provinsi;
- i. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;
- j. Pimpinan Badan. Serta pejabat operasional yang memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan diskresi karena tugasnya berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat seperti:
 - 1) Kepala resort Kepolisian Negara;
 - 2) Camat

Selain jabatan-jabatan tersebut diatas, pada prinsipnya setiap pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan yang memiliki kewenangan secara atributif maupun delegasi memiliki kewenangan diskresi karena kewenangan diskresi merupakan pelengkap dari asas legalitas. Bagi Negara yang menganut ajaran *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Oleh karena itu, diskresi ini muncul sebagai alternative untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*).³¹

4. Pertanggungjawaban Pemerintahan atas Keputusan Diskresi

Setiap penggunaan wewenang oleh pejabat selalu disertai dengan tanggung jawab, sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoording*”, yakni

²⁹ Bagir Manan, “Peraturan Kebijakan”, *Varia Peradilan*, Desember 2008, hlm. 15

³⁰ Lihat Peraturan Pemerintah tentang Diskresi Pejabat Administrasi Pemerintahan

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan ke-6, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 171

tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.³² Karena wewenang itu melekat pada jabatan, namun dalam implementasinya dijalankan oleh manusia selaku wakil atau fungsionaris jabatan, maka pertanggungjawabannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu: (1) sebagai tanggungjawab jabatan, dan (2) sebagai tanggungjawab pribadi.

Apabila perbuatan hukum seseorang untuk dan atas nama jabatan (*amtshalve*), maka pertanggungjawabannya terletak pada jabatan. Jika ada ganti rugi atau denda, maka dibebankan pada APBN atau APBD. Sedangkan perbuatan seseorang dalam kapasitas selaku pribadi, maka konsekuensi dan pertanggungjawabannya terletak pada orang yang bersangkutan, tidak dapat dibebankan pada jabatan, tidak juga dibebankan pada APBN atau APBD ketika ada ganti rugi atau denda akibat kesalahan pribadi. Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Seorang pejabat yang melaksanakan tugas dan kewenangan jabatan atau membuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab pribadi jika ia melakukan tindakan maladministrasi.

Maladministrasi berasal dari bahasa Latin *malum* (jahat, buruk, jelek) dan *administrare* (*to manage*, mengurus, atau melayani), Maladministrasi berarti pelayanan atau pengurusan yang buruk atau jelek. Berdasarkan pasal 1 angka (3) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang dimaksud Maladministrasi adalah

“Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan”.

Dalam panduan investigasi untuk Ombudsman Republik Indonesia, disebutkan dua puluh macam maladministrasi, yakni penundaan atas pelayanan (berlarut-larut), tidak menangani, melalaikan kewajiban, persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, nyata-nyata berpihak, pemalsuan, pelanggaran undang-undang, perbuatan melawan hukum, diluar kompetensi, tidak kompeten, intervensi, penyimpangan prosedur, bertindak sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, bertindak tidak layak/tidak patut, permintaan imbalan uang/korupsi, penguasaan tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.³³

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi dan merugikan warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi tersebut.

Dalam lapangan hukum administrasi, tidak semua administrasi atau jabatan yang menjalankan kewenangan pemerintah itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum, tergantung dengan cara apa jabatan itu memperoleh kewenangan. Jabatan yang

³² Ridwan, *Tiga Dimensi... op. cit.*, hlm. 51

³³ Julista Mustamu, “Diskresi... op. cit.”, hlm. 7

menjalankan kewenangan atas dasar atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul tanggung jawab hukum. Sedangkan yang menjalankan kewenangan atas dasar mandat bukan pihak yang memikul tanggung jawab hukum dan tanggung jawab dibebankan kepada pemberi mandat (*mandans*). Secara teoretik, pada atribusi dan delegasi itu terjadi peralihan wewenang dari *attribuans* dan *delegans* kepada *attributaris* dan *delegetaris*, sementara dalam hal mandat terjadi peralihan wewenang dari *mandans* kepada *mandataris*. Peralihan wewenang inilah yang menjadi dasar peralihan tanggungjawab sebagaimana prinsip diatas.³⁴

Dalam konsep hukum publik, pertanggungjawaban hukum itu berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan norma hukum, baik dalam bentuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyalahgunaan wewenang, nyata-nyata tidak masuk akal, maupun ada unsur sewenang-wenang yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak warga negara.

Adapun pertanggungjawaban hukum pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi harus dibedakan dari segi administrasi, perdata dan pidana. Dari segi administrasi, keputusan diskresi wajib dilaporkan secara tertulis kepada atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi. Apabila menurut penilaian atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, keputusan diskresi tersebut tidak dapat dibenarkan dari segi hukum dan dari segi kebijakan, maka atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi harus memerintahkan agar keputusan diskresi tersebut dicabut.

Selanjutnya, keputusan diskresi yang menimbulkan akibat tindakan pidana, harus menjadi tanggung jawab Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang bersangkutan dan Keputusan diskresi yang menimbulkan akibat pada kerugian perdata bagi perorangan, kelompok masyarakat, atau organisasi menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintah yang menetapkan keputusan diskresi serta keputusan diskresi yang diakibatkan oleh kelalaian Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan, atau karena adanya kolusi, korupsi dan nepotisme, yang dapat merugikan keuangan negara/daerah dan atau bertentangan dengan kebijakan negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah atau dapat menguntungkan pihak ketiga, dan pihak lain menjadi tanggung jawab pribadi (*foult de personale*) Pejabat Administrasi Pemerintahan yang tidak dapat dibebankan kepada negara baik perdata maupun pidana.

Untuk mengukur tindakan yang menyalahi wewenang diskresi dalam lapangan hukum administrasi negara adalah sebagai berikut:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan berupa penyimpangan dari tujuan umum;

³⁴ *Ibid.*, hlm. 52

3. Penyalahgunaan kewenangan untuk mencapai tujuan tertentu melalui penggunaan prosedur lain³⁵; disamping itu dapat pula berupa:
4. Perbuatan yang tidak tepat, dalam hal terdapat beberapa opsi/pilihan tindakan; dan
5. Perbuatan yang tidak bermanfaat.

Terhadap tindakan/keputusan diskresi sebagaimana tersebut diatas yang menimbulkan kerugian perdata atau berakibat pada tindakan pidana serta melanggar batas-batas diskresi harus dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dimuat di dalam amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana disebutkan diatas, keputusan diskresi tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*), pengujiannya lebih diarahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Adapun macam-macam AUPB adalah sebagai berikut:³⁶

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas tidak mencampurkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Dalam hukum positif, asas-asas umum pemerintahan yang baik ini ditemukan diantaranya terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa penyelenggaraan

³⁵ Muchsin, "Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008", *Varia Peradilan*, Mei 2009, hlm. 20

³⁶ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1975, hlm. 29 – 30

pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:³⁷

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggaraan Negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi;
- i. Asas efektivitas

Sedangkan berdasarkan Pasal 53 ayat (2) bagian b UU No. 9 Tahun 2004 disebutkan bahwa Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah meliputi asas:³⁸

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggaraan negara;
- c. keterbukaan;
- d. proporsionalitas;
- e. profesionalitas; dan
- f. akuntabilitas.

Di dalam Undang-Undang Administrasi Negara, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dipertegas di dalam Pasal 10, yang meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Apabila masyarakat merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan diskresi dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi. Terhadap keberatan masyarakat tersebut, pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut wajib menjawabnya. Apabila masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan tersebut masih belum puas terhadap jawaban pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka dapat mengajukan banding administrasi kepada atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan atasan langsung dari pejabat

³⁷ Ridwan, *Tiga Dimensi... op. cit.*, hlm. 58

³⁸ *Ibid.*

yang menerbitkan keputusan diskresi wajib pula menjawab atas banding administrasi tersebut. Upaya administrasi yang dapat ditempuh oleh masyarakat tersebut harus dicantumkan secara implisit di dalam keputusan diskresi. Apabila atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut setuju dengan keberatan masyarakat, maka keputusan diskresi tersebut diperintahkan untuk dicabut, namun bila atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut tidak setuju dengan keberatan masyarakat, maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya, merujuk UU Administrasi Negara, lembaga yang berwenang menguji legalitas tindakan/keputusan diskresi adalah atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi wajib menguji legalitas tindakan/keputusan diskresi meskipun tidak ada keberatan dan banding administrasi dari anggota masyarakat karena ada kewajiban melaporkan keputusan diskresi yang diterbitkan kepada atasan.

Sedangkan Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang untuk menguji legalitas tindakan/keputusan diskresi apabila ada gugatan dan seluruh upaya administratif yang tersedia sudah ditempuh karena pada prinsipnya sebisa mungkin sengketa administrasi dapat diselesaikan oleh administrasi itu sendiri dan setelah seluruh upaya administrasi tidak berhasil, pengadilan sebagai benteng terakhir penegakan hukumlah yang akan memutuskannya. Meskipun upaya administratif sudah dilakukan, namun yang dijadikan sebagai obyek gugatan adalah tetap keputusan diskresi dan bukan jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi atas banding administrasi, karena apabila yang dijadikan obyek gugatan adalah jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka apabila gugatan dikabulkan dan Tergugat diwajibkan untuk mencabut keputusan obyek sengketa, maka yang dicabut adalah jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan bukan keputusan diskresi itu sendiri padahal yang dipersoalkan oleh masyarakat adalah keputusan diskresinya.

C. SIMPULAN

Dari uraian dalam pembahasan diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penggunaan kewenangan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/mendesak demi kepentingan umum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Keadaan mendesak yang dimaksud adalah suatu keadaan yang muncul secara tiba-tiba menyangkut kepentingan umum yang harus diselesaikan dengan cepat, dimana untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum. Sedangkan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan

negara atau kepentingan masyarakat bersama atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, batasan atau rambu-rambu dalam penggunaan diskresi adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB).

2. Dalam hal pertanggungjawaban atas keputusan diskresi dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu: (1) sebagai tanggung jawab jabatan, dan (2) sebagai tanggung jawab pribadi. Sebagai tanggungjawab jabatan, apabila bertindak untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*) yang di dalamnya tidak ada unsur maladministrasi. Sebagai tanggungjawab pribadi, apabila dalam penggunaan wewenang tersebut terdapat unsur maladministrasi. Setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi dan merugikan warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press
- Atmosudirjo, S. Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Basah, Sjachran. 1997. *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni
- Erliyanna, Anna. 2005. *Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- HR, Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- _____. 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press
- _____. 2011. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan ke-6, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia
- Lotulung, Paulus Effendi. 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti

- Manan, Bagir. 2008. "Peraturan Kebijakan", *Varia Peradilan*, Desember 2008
- Marbun, SF. 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty
- _____. dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- _____, dan MD, Moh. Mahfud. 2006. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty
- Muchsin. 2009. "Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman Menurut Undang-Undang Nomor. 37 Tahun 2008", *Varia Peradilan*, Mei 2009
- Mustamu, Julista. 2011. "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011
- Purbopranoto, Kuntjoro, 1975. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni
- Simorangkir, JCT. dkk. 2008. *Kamus Hukum*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika
- Soetami, A. Siti. 2000. *Hukum Administrasi Negara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan